



**АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ**  
СПІЛЬНИМИ ЗУСИЛЛЯМИ

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

# АНТИМОНОПОЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ



**2023**



## АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

# АНТИМОНОПОЛЬНЕ РЕГУЛЮВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Ця публікація була підготовлена за підтримки Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю її авторів та не може жодним чином сприйматися як такий, що відображає погляди Програми «U-LEAD з Європою», уряду України, Європейського Союзу і його держав-членів Німеччини, Швеції, Польщі, Данії, Естонії та Словенії.

**ЛИПЕНЬ 2023**



# ЗМІСТ

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ У СФЕРІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ .....                                                                 | 5  |
| СТАН АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ .....                                                                                  | 6  |
| ПРОБЛЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ .....                                               | 7  |
| АНАЛІЗ УМОВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ..... | 11 |
| СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ.....                                                | 18 |
| ВИСНОВКИ.....                                                                                                                      | 21 |



В цій аналітичній записці проведено аналіз чинного правового поля у сфері місцевого економічного розвитку, зокрема антимонопольного регулювання, надано оцінку правового регулювання сфери та концептуальні пропозиції, висновки щодо потреб в удосконаленні секторальної політики.

# **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ У СФЕРІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

2. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 1555-VII.

3. Податковий кодекс України.

4. Господарський кодекс України.

5. Закон України «Про Антимонопольний комітет України».

6. Закон України «Про захист економічної конкуренції».

7. Договір про функціонування ЄС.

8. Проект Закону України про внесення змін до Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" та інших законодавчих актів України щодо державної допомоги суб'єктам господарювання № 5648.

# СТАН АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

01.07.2014 прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 1555-VII (далі – Закон), який передбачив поширення повноважень Антимонопольного комітету України (далі – АМКУ) на рішення місцевих рад. До державної допомоги віднесено рішення місцевих рад про встановлення місцевих податків та зборів, фінансове забезпечення закладів освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо комунальної форми власності, комунальних підприємств критичної інфраструктури (теплопостачання, водопостачання, громадського транспорту, вивезення побутових відходів). Закон набрав чинності 02.08.2017.

Закон передбачає процедури за якими АМКУ приймає рішення про допустимість надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Відповідно до Закону державна допомога суб'єктам господарювання – підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів. Таким чином органи місцевого самоврядування є суб'єктами надання державної допомоги.

АМКУ розпочав перевірки місцевих рад відповідності встановлення місцевих податків та зборів, фінансового забезпечення бюджетних закладів освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо комунальної форми власності, комунальних підприємств критичної інфраструктури нормам Закону. Це ускладнює роботу муніципалітетів, існує ризик блокування роботи муніципалітетів та їх закладів та підприємств, довготривалих судових процесів.

# **ПРОБЛЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

## **ПРОБЛЕМА**

Поширення дії Закону на рішення органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків та зборів.

Відповідно до пункту 3 абзацу 2 частини 1 статті 4 Закону, податкові пільги - це форма держаної допомоги суб'єктам господарювання.

В той же час чинна редакція пункту 30.9 статті 30 Податкової кодексу України (далі - ПКУ) зазначає, що податкова пільга надається шляхом встановлення зниженої ставки податку та збору.

Відповідно до чинної редакції пункту 12.3 статті 12 ПКУ сільські, селищні, міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів та податкових пільг зі сплати місцевих податків і зборів. Як правило органи місцевого самоврядування не встановлюють максимальні ставки місцевих податків та зборів, зокрема податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; земельного податку; орендної плати за землю.

Отже, встановлені максимальні ставки місцевих податків та зборів, підпадають під потенційні перевірки з боку АМКУ на предмет загроз спотворенням економічної конкуренції.

Відповідно до підпункту 12.3.7 пункту 12.3 статті 12 ПКУ не дозволяється сільським, селищним, міським радам встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів.

Отже, рішення про встановлення місцевих податків та зборів, прийняте у відповідності до ПКУ, не може спотворювати або загрожувати спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для певних суб'єктів господарювання або виробництва окремих видів товарів.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

Внести зміни до Закону та передбачити, що його дія не поширюється на рішення органів місцевого самоврядування щодо встановлення місцевих податків та зборів.

## **ПРОБЛЕМА**

Поширення дії цього Закону на бюджетні заклади та установи освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо комунальної форми власності.

Відповідно до пункту 1 частини 1 статті 1 Закону державна допомога суб'єктам господарювання - підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів.

При цьому Господарський кодекс України відносить до суб'єктів господарювання всі заклади та установи освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту тощо комунальної форми власності.

Звертаємо увагу, що заклади охорони здоров'я утворюються як некомерційні комунальні підприємства.

Відповідно до норм Закону всі бюджетні заклади, які фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету, потрапляють під додаткове адміністративне навантаження, яке значно ускладнить надання відповідних послуг, а саме:

- органи місцевого самоврядування повинні отримати рішення АМКУ про допустимість державної допомоги, тобто отримати дозвіл на фінансування бюджетних закладів та установ (стаття 10 Закону).

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

Внести зміни до Закону та передбачити, що його дія не поширюється на бюджетні заклади та установи освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури та спорту, соціального захисту та надання соціальної допомоги комунальної форми власності.

## **ПРОБЛЕМА**

Поширення дії Закону на комунальні підприємства критичної інфраструктури (теплопостачання, водопостачання, громадського транспорту, вивезення побутових відходів).

Комунальні підприємства критичної інфраструктури фінансуються з місцевих бюджетів з метою відшкодування різниці в тарифах для населення, ліквідації надзвичайних ситуацій.

Відповідно до норм Закону комунальні підприємства критичної інфраструктури, які фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету, потрапляють під додаткове адміністративне навантаження, яке значно ускладнить підготовку та проходження, а також може призвести до зриву опалювального сезону, надання соціальних послуг, забезпечення безпечних умов проживання в громадах, а саме:

- органи місцевого самоврядування повинні отримати рішення АМКУ про допустимість державної допомоги, тобто отримати дозвіл на фінансування різниці в тарифах, поповнення статутного фонду, ліквідації надзвичайної ситуації (стаття 10 Закону).

Зауважуємо, що діяльність комунальних підприємств теплопостачання та водопостачання, в тому числі обґрунтування розмірів тарифів, жорстко контролюється Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, обласними державними адміністраціями.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

Внести зміни до Закону та передбачити, що його дія не поширюється на підприємства критичної інфраструктури комунальної форми власності.

Окрім вже прийнятого Закону на розгляді у Верховні Раді України перебуває проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» та інших законодавчих актів України щодо державної допомоги суб'єктам господарювання, реєстр. № 5648 від 10.06.2021., в редакції від 26.12.2022 року (далі- Законопроєкт).

Законопроєкт передбачає процедури за якими АМКУ приймає рішення про допустимість надання державної допомоги суб'єктам господарювання. Відповідно до Законопроєкту державна допомога суб'єктам господарювання – підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів. Таким чином органи місцевого самоврядування є суб'єктами надання державної допомоги.

## **ПРОБЛЕМА**

Довготривала процедура розгляду документів АМКУ (визначення допомоги допустимою).

Термін розгляду документів АМКУ може складати 80 днів (частини 2



та 8 статті 10 Закону в редакції яка пропонується Законом-проектом) або триваліше відповідно до додаткових вимог АМКУ.

В той же час надання державної допомоги пов'язано із процедурами затвердження місцевих бюджетів. Планування місцевих бюджетів прямо пов'язано із прийняттям Державного бюджету (при прийнятті місцевих бюджетів потрібно врахувати субвенції та дотації із Державного бюджету). Таким чином органи місцевого самоврядування обмежені в часі при підготовці проекту місцевого бюджету. Зокрема відповідно до Бюджетного кодексу головні розпорядники коштів мають лише 30 днів на підготовку та подання бюджетних запитів. Таким чином погодження надання державної допомоги АМКУ має відбуватися з дотриманням норм підготовки місцевих бюджетів відповідно до Бюджетного кодексу України.

Крім того, АМКУ може встановлювати зобов'язання, які мають виконати надавачі та отримувачі державної допомоги (частина 7 статті 10 Закону в редакції яка пропонується Законом-проектом).

### **ПРОПОЗИЦІЇ**

встановити обмеження в часі процедури розгляду документів на надання державної допомоги не більше 10 календарних днів.

# АНАЛІЗ УМОВ АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Приймаючи зазначений Закон Верховна Рада України спиралась на власні зобов'язання, що були визначені Угодою про заснування Світової організації торгівлі (далі – СОТ), Угодою про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і Україною, Порядком денним асоціації Україна – ЄС. На даний час ці документи втратили юридичну силу, крім Угоди СОТ.

**Угодою про Асоціацію між Україною та ЄС**, зокрема частиною 2 Глави 10 передбачені зобов'язання України щодо досліджуваного питання.

Зокрема **стаття 262** визначає:

1. Будь-яка допомога, надана Україною або країнами-членами Європейського Союзу з використанням державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням цієї Угоди в тій мірі, в якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами.

2. Проте вважатиметься сумісним з належним функціонуванням Угоди таке:

а) допомога соціального характеру, що надається індивідуальним споживачам, за умови, що така допомога надається без дискримінації, пов'язаної з походженням відповідних товарів;

б) допомога на відшкодування збитків, спричинених природними катастрофами або надзвичайними ситуаціями.

3. Крім того, може вважатися сумісним з належним виконанням цієї Угоди таке:

а) допомога для сприяння економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття;

б) допомога для сприяння виконанню важливого проєкту задля спільного європейського інтересу або для виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці України чи однієї з держав-членів Європейського Союзу;

в) допомога для сприяння розвитку певної економічної діяльності або певних економічних сфер, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін;

г) допомога для підтримки культури та збереження культурної спадщини, якщо така допомога не має несприятливого впливу на умови торгівлі всупереч інтересам Сторін.

д) допомога для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС щодо горизонтальних блоків виключень та правил щодо горизонтальної і галузевої державної допомоги, яка надається відповідно до викладених у них умов;

е) допомога для інвестицій з метою забезпечення відповідності обов'язковим стандартам, визначеним директивами ЄС, зазначеними у Додатку XXX до Глави 6 («Навколишнє середовище») Розділу V цієї Угоди, протягом зазначеного в ньому періоду імплементації, зокрема адаптації підприємств та обладнання до нових вимог, може бути дозволена в обсязі до 40% прийнятних витрат.

4. Підприємства, уповноважені надавати послуги, що мають загальний економічний інтерес, або такі, які мають характер прибуткової монополії, підпорядковуються правилам, що містяться в цій Частині в тій мірі, в якій застосування цих правил юридично або фактично не перешкоджає виконанню окремих завдань, визначених для них. Розвиток торгівлі не має зазнавати впливу настільки, наскільки це суперечитиме інтересам Сторін.

#### **Стаття 264.** Тлумачення

Сторони домовились, що вони застосовуватимуть статті 262, 263(3) або 263(4) цієї Угоди з використанням як джерела тлумачення критеріїв, що впливають із застосування статей 106, 107 та 93 Договору про функціонування Європейського Союзу, зокрема відповідну судову практику Суду Європейського Союзу, а також відповідне вторинне за-

конодавство, рамкові положення, керівні принципи та інші чинні адміністративні акти Союзу.

**Стаття 265.** Відносини із СОТ

Ці положення не обмежують права Сторін застосовувати засоби захисту торгівлі або інші відповідні заходи, спрямовані проти субсидії, або вдаватися до вирішення спорів згідно з відповідними положеннями СОТ.

Відповідно до **Договору про функціонування Європейського союзу** визначаються наступні умови антимонопольного регулювання:

**Стаття 93**

Допомога є сумісною з Договорами, якщо вона задовольняє потреби координації транспорту або вона є відшкодуванням за виконання певних зобов'язань, притаманних концепції громадської послуги.

**Стаття 106**

1. Щодо державних суб'єктів господарювання та суб'єктів господарювання, яким держави-члени надають особливі або виключні права, держави-члени не вводять в дію та не зберігають чинність жодного заходу, що суперечить правилам, зазначеним у Договорах, зокрема таким, що визначені у статті 18 та статтях 101-109

2. Суб'єкти господарювання, яким довірено бути операторами послуг загального економічного інтересу або які мають характер прибуткової монополії, підпадають під дію правил, що містяться в Договорах, зокрема правил конкуренції, тією мірою, якою застосування таких правил не заважає, юридично або фактично, виконанню окремих завдань, які їм доручено. Розвиток торгівлі не повинен зазнавати впливу у такій мірі, в якій це суперечить інтересам Союзу.

3. Комісія забезпечує застосування положень цієї статті і за необхідності направляє державам-членам належні директиви або рішення.

**Стаття 107**

1. Якщо в Договорах не обумовлено інакше, допомога, яку в будь-якій формі надає держава-член або яку надано за рахунок державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком тією мірою, якою вона впливає на торгівлю між державами-членами.

## 2. Сумісною з внутрішнім ринком є:

а) допомога соціального характеру, надана окремим споживачам, за умови, що вона надається без дискримінації на підставі походження відповідних товарів;

б) допомога для ліквідації наслідків стихійного лиха або надзвичайних ситуацій;

в) допомога, надана економіці певних регіонів Федеративної Республіки Німеччини, що зазнали впливу поділу Німеччини, тією мірою, якою така допомога необхідна для компенсації економічних втрат, спричинених таким поділом. Через п'ять років після набуття чинності Лісабонським Договором Рада, діючи за пропозицією Комісії, може ухвалити рішення, що скасовує цей пункт.

## 3. Сумісною з внутрішнім ринком можна вважати:

а) допомогу, що сприяє економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або високим рівнем безробіття та регіонів, зазначених в статті 349, з огляду на їх структурну, економічну та соціальну ситуацію;

б) допомогу, що сприяє здійсненню важливого проєкту спільного європейського інтересу або усуває суттєву шкоду функціонуванню економіки держави-члена

в) допомогу, що сприяє розвитку певних видів економічної діяльності або певних сфер економіки, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові;

г) допомогу, що сприяє культурному розвитку та збереженню культурної спадщини, якщо така допомога не впливає на умови торгівлі та конкуренцію в Союзі такою мірою, що це суперечить спільному інтересові;

д) інші категорії допомоги, що можуть бути визначеними рішенням Ради за пропозицією Комісії.

Що стосується антимонопольного регулювання надання державної допомоги, то тут сформувалась численна **практика Суду ЄС**, зокрема щодо **застосування ст. 107 Договору про функціонування ЄС**, яка передусім стосувалась наступних сфер суспільних відносин.

### ***Витрати на реалізацію публічної влади***

Стаття 107(1) Договору не застосовується, якщо держава діє «шляхом здійснення публічної влади» або де державні установи діють «в якості органів публічної влади».

Можна вважати, що суб'єкт господарювання діє шляхом здійснення публічної влади, якщо відповідна діяльність є частиною основних функцій держави або пов'язана з нею тими функціями за своєю природою, своєю метою та правилами, яким вона підкоряється.

Приклади такої діяльності:

- а) армія або поліція;
- б) безпека та контроль аеронавігації;
- в) контроль і безпека морського руху;
- г) нагляд за забрудненням;
- д) організація, фінансування та виконання покарань у вигляді позбавлення волі;
- е) розвиток і відновлення публічних земель органами публічної влади;
- ж) збір даних для використання в суспільних цілях.

### ***Соціальна безпека***

Також з під дії антимонопольного законодавства виключаються підприємства, що забезпечують соціальну безпеку (можуть бути спілки інвалідів, хоспіси, будинки пристарілих, тощо).

### ***Охорона здоров'я***

У деяких державах-членах публічні лікарні є невід'ємною частиною національної служби охорони здоров'я і майже повністю функціонують на основі принципу солідарного покриття витрат. Такі лікарні безпосередньо фінансуються за рахунок внесків на соціальне страхування та інших публічних ресурсів і надають свої послуги безкоштовно на основі загального покриття.

Суд ЄС підтвердив, що там, де така структура існує, відповідні організації не діють як Підприємства, а тому не можуть підпадати під дію контролю антимонопольного законодавства при наданні державної допомоги.

При цьому Суд ЄС також роз'яснив, що медичні послуги, які надають

незалежні лікарі та інші приватні практикуючі лікарі, отримують винагороду на власний ризик, слід розглядати як економічну діяльність і не виключати з антимонопольного регулювання.

### ***Освіта і наукова діяльність***

Публічна освіта, яка організована в рамках національної системи освіти, що фінансується та контролюється державою вважається неекономічною діяльністю. Суд постановив, що держава: «встановлюючи та підтримуючи таку систему державної освіти, яка повністю або переважно фінансується державними коштами, а не учнями чи їхніми батьками [...] не має наміру брати участь у діяльності за винагорода, а виконує своє завдання по забезпеченню її населення в соціальній, культурній та освітній сферах.

На неекономічний характер публічної освіти принципово не впливає той факт, що учням чи їхнім батькам іноді доводиться сплачувати за навчання, що покриває операційні витрати системи освіти. Такі фінансові внески часто покривають лише частину справжньої вартості послуги і, таким чином, не розглядаються як винагорода за надану послугу. Тому вони не змінюють неекономічного характер загальноосвітньої послуги, яка переважно фінансується з державного бюджету.

Ці принципи можуть охоплювати державні освітні послуги, такі як:

- а) професійне навчання;
- б) приватні та публічні початкові школи та дитячі садки;
- в) допоміжну педагогічну діяльність у ВНЗ та забезпечення навчання у ВНЗ.

Такі державні освітні послуги слід відрізняти від послуг, які переважно фінансуються батьками або учнями для отримання комерційних доходів. Наприклад, вища освіта, яка повністю фінансується студентами, однозначно потрапляє в цей перелік. У деяких державах-членах державні установи також можуть пропонувати освітні послуги, які, завдяки їх характеру, структурі фінансування та існування конкуруючих приватних організацій, слід розглядати як економічні.

### ***Охорона культури та культурної спадщини, у тому числі охорона природи***

Сфера збереження культури та культурної спадщини охоплює широкий спектр цілей та діяльності, серед іншого, музеї, архіви,

бібліотеки, мистецькі та культурні центри або простори, театри, опер-

ні театри, концертні зали, археологічні пам'ятки, пам'ятники, історичні місця та споруди, традиційні звичаї та ремесла, фестивалі та виставки, а також культурно-мистецьку освітню діяльність.

Комісія вважає, що державне фінансування культурної діяльності чи діяльності зі збереження спадщини, доступної для широкої громадськості безкоштовно, виконує суто соціальну та культурну мету що носить неекономічний характер. У цьому ж ключі слід розуміти й те, що відвідувачі культурного закладу чи учасники діяльності зі збереження культурної спадщини, включаючи охорону природи, відкритої для широкої громадськості.

При цьому вимога сплати грошового внеску, який покриває лише частину справжніх витрат, не змінює неекономічної природи такої діяльності

Крім того, багато видів діяльності зі збереження культурної спадщини є об'єктивно незамінними (наприклад, зберігання публічних архівів, що містять унікальні документи) і таким чином виключають існування справжнього ринку. На думку Комісії, така діяльність також кваліфікується як неекономічна за своєю природою.

У випадках, коли суб'єкт господарювання здійснює діяльність зі збереження культурної спадщини, частина з якої є неекономічною діяльністю, а частина з яких є економічною діяльністю, державне фінансування, яке вона отримує, підпадає під дію правил державної допомоги лише в тій мірі, в якій воно покриває витрати, пов'язані з економічною діяльністю.

Наприклад, реставрація історичної будівлі, що використовується і належить приватній компанії, як правило, має кваліфікуватися як економічна за своєю природою.

***Загалом, позиція інституцій ЄС щодо надання державної допомоги передбачає необхідність антимонопольного регулювання лише у випадку якщо така діяльність є економічною, підприємство, яке її здійснює створено з метою отримання прибутку, а не для надання публічних або громадських послуг, забезпечення суспільного блага, надання освітніх послуг, збереження культурної чи природної спадщини.***

# СУДОВА ПРАКТИКА ЩОДО АНТИМОНОПОЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

## *Державна допомога*

Відповідно до позиції АМКУ ставки плати за землю згідно з рішеннями сільської, селищної, міської ради, якщо вони диференційовані в межах одного коду виду цільового призначення земельних ділянок, а також надання сільською, селищною, міською радою пільг по сплаті земельного податку, додатково до пільг, визначених ПКУ, є державною допомогою, зокрема, недопустимою державною допомогою.

Так, рішеннями від 16.04.2020 № 243-р та від 03.07.2020 № 424-р АМКУ було визнано недопустимою державну допомогу, яка надавалась Харківською та Черкаською міськими радами комунальним підприємствам у формі встановлення податкових пільг, тобто податкові пільги встановлені комунальним підприємствам виключно за ознакою належності до комунальної власності.

Крім того, орган місцевого самоврядування, який приймає таке рішення, має подавати повідомлення про нову державну допомогу стосовно вищевказаних рішень та узгоджувати їх з АМКУ, з подальшим звітуванням щодо використання начебто звільнених коштів суб'єктами господарювання на певні напрямки діяльності.

Водночас, рішення органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків та зборів є нормативно-правовим актом з питань оподаткування місцевими податками та зборами, яке приймається на підставі, за правилами і на виконання відповідних приписів ПКУ та оприлюднюється у встановленому ПКУ порядку.

Відповідно до підпункту 12.4.1 пункту 12.4 статті 12 ПКУ до повноважень міської ради належить встановлення ставок місцевих податків та зборів в межах ставок, визначених ПКУ.

ПКУ не встановлено обов'язкової однаковості ставок плати за землю в межах одного коду виду цільового призначення земель.

Крім цього, відносини, які регулюються такими рішеннями, є фінансовими, а не господарськими.

Відповідно до статті 4 Господарського кодексу України не є предметом його регулювання фінансові відносини за участю суб'єктів господарювання, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів.

Фінансові відносини, що виникають та регулюються відповідними рішеннями між міською радою та суб'єктами господарювання, не є ні адміністративними, ні господарськими і виникають у процесі формування та контролю виконання бюджету Дніпровської міської територіальної громади згідно з пунктом 1 статті 4 Господарського кодексу України.

Аналогічну позицію викладено у постанові Верховного суду від 10.12.2021 по справі № 0940/2301/18, де зазначено, що аналіз змісту рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків та зборів свідчить, що такі рішення прийнято з метою упорядкування податкових відносин і виконують функцію наповнення місцевого бюджету, а тому не врегульовують жодних господарських відносин, а також адміністративних відносин між міською радою та платниками податків.

Тобто, повноваження міської ради щодо встановлення місцевих податків і зборів, визначення ставок і пільг з цих податків і зборів є конституційним, охоронюваним законом правом та юридично гарантованою можливістю регулювання і управління часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах територіальної громади міста.

Вважаємо, що рішення про встановлення місцевих податків та зборів не можуть бути кваліфіковані як надання державної допомоги відповідно до Закону на таких підставах:

- рішення регулюють фінансові відносини, які згідно зі статтею 4 Господарського кодексу України виникають у процесі формування та контролю виконання бюджету міста, не перебувають у площині регулювання господарських відносин з економічної конкуренції і тому не порушують законодавство про захист економічної конкуренції та законодавство про державну допомогу суб'єктам господарювання;
- стосуються невизначеного кола платників плати за землю, а не окремих суб'єктів господарювання;



- не створюють переваг для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності;
- не передбачають передачі місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання;
- передбачають не втрати бюджету міста, а збільшення надходжень за рахунок плати за землю шляхом запровадження диференційованого підходу щодо встановлення розмірів плати за землю.

## **ВИСНОВКИ**

Відповідно до європейського законодавства місцеві ресурси не відносяться до державної допомоги, якщо вони спрямовані на забезпечення загального блага і не впливають на процес, що може спотворити або загрожує спотворенню конкуренції, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів.

Оскільки з місцевих бюджетів фінансуються суспільні блага у сферах освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, спорту, культури, культурної спадщини тощо, які забезпечуються публічними закладами, то відповідно до європейського законодавства це не відноситься до державної допомоги.

Також європейське законодавство не відносить повноваження органів місцевого самоврядування встановлювати місцеві податки і збори до надання державної допомоги, зокрема встановлення податків та зборів у розмірах менших за максимальні. Рішення органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків та зборів, в тому числі в розмірах менших за максимальні, не носять індивідуального характеру та мають суспільне значення.

В той же час, відповідно до ст. 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані погоджувати з АМКУ, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також одержувати дозвіл АМКУ на концентрацію у випадках, передбачених законом. Також Закон України «Про захист економічної конкуренції» передбачає низку обмежень органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств та установ, контроль цих суб'єктів з боку АМКУ.

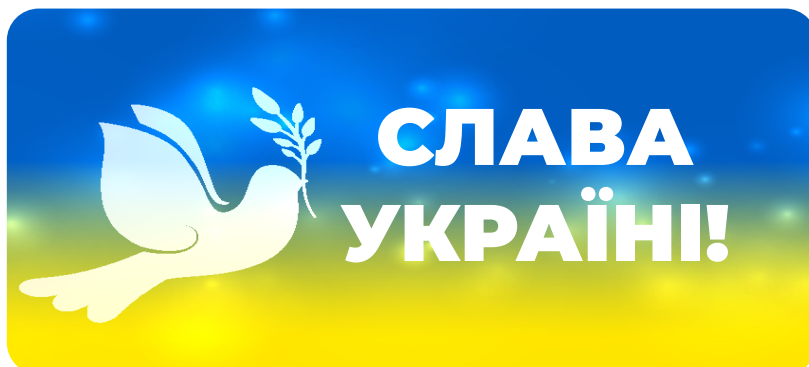
**Таким чином, виключення місцевих ресурсів з державної допомоги є обґрунтованим, в той же час АМКУ має необхідні повноваження для контролю органів місцевого самоврядування в частині недопущення антиконкурентних дій.**



Рецензент: **Рабошук Я. О.**, заступник Виконавчого директора Асоціації міст України, директор Аналітичного Центру АМУ

Автор: **Рябцева Н. Г.**, експертка Асоціації міст України з місцевого економічного розвитку

За загальною редакцією **Слобожана О. В.**, Виконавчого директора Асоціації міст України, кандидата наук з державного управління



## **АСОЦІАЦІЯ МІСТ УКРАЇНИ**

ВСЕУКРАЇНСЬКА АСОЦІАЦІЯ  
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

вул. Січових Стрільців, 73, 11 поверх, м. Київ, Україна, 04053

+38 044 486 28 78    +38 067 103 58 88

[info@auc.org.ua](mailto:info@auc.org.ua)    [amu.inform@gmail.com](mailto:amu.inform@gmail.com)    [t.me/auc\\_ua](https://t.me/auc_ua)    [auc.org.ua](http://auc.org.ua)

